

<https://helda.helsinki.fi>

Julkinen keskustelu hyvinvointimallista

Vesa, Juho Antti

Gaudeamus

2017

Vesa , J A 2017 , Julkinen keskustelu hyvinvointimallista . julkaisussa J Kananen (Toimittaja)
, Kilpailuvaltion kydyssä : Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus . Gaudeamus , Helsinki ,
Sivut 145-158 .

<http://hdl.handle.net/10138/309920>

unspecified
publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

6

JULKINEN KESKUSTELU HYVINVOINTIMALLISTA

Juho Vesa

Poliittiseen päätöksentekoon liittyvä mediajulkisuus on Suomessa usein niukkaa ja yksipuolista. Suomessa on 2000-luvulla muun muassa vähennetty valtion työpaikkojen määrää pitämättä tästä julkisuudessa suurta ääntä vaalien alla tai päätösten valmisteluvaiheessa. Valtamediakaan ei ole aina onnistunut nostamaan tekeillä olleita konkreettisia päätöksiä esille vaan se on toistanut ja vahvistanut hallitusten yksimielistä ja abstraktia sanomaa kilpailukyvyistä ja kestävyysvajesta. Vaihtoehtoisille visioille ja diagnooseille Suomen suunnasta ja tilanteesta media ei ole juuri antanut tilaa.

Kysymys ei ole kuitenkaan median ja päättäjien välisestä suuresta salaliitosta¹ vaan Suomen poliittisten instituutioiden ja median rakenteista, jotka muovaavat päättäjien ja toimittajien tapaa toimia julkisuudessa. Yksimielisyyteen kannustavat monipuoluehallitukset ja niiden toimintatavat (ks. luku 4 tässä teoksessa) ehkäisevät ministerien välisiä julkisia konflikteja ja vähentävät puolueiden halua tehdä julkisuudessa merkittävää eroa muihin puolueisiin. Lisäksi ministerit tarvitsevat myönteistä julkisuutta menestyäkseen seuraavissa vaaleissa. Kilpailuvalltion aikakaudella hallitukset ovat kuitenkin tehneet monia

epäsuosittuja talous- ja sosiaalipoliittisia päätöksiä (ks. luku 1 tässä teoksessa). Ministerit saattavat myös tästä syystä vältellä julkisuutta päätösten valmisteluvaiheessa.²

Hallituspuolueiden tapaan uutismediakin on pyrkinyt nousemaan poliittisten jakolinjojen yläpuolelle. Hyvinvointivaltion rakentamisen aikakaudella median toiminta noudatti selkeitä poliittisia jakolinjoja: monet sanomalehdet olivat sitoutuneita puolueisiin, ja poliittiset kamppailut ja mielipide-erot näkyivät julkisuudessa selvästi. 2000-luvulla valtamedia on puoluepoliittisesti sitoutumatonta ja tavoittelee ensisijaisesti taloudellista tuottoa.³ Journalismi toimii internetin ja taloudellisen kilpailun kovenemisen vuoksi kiihtyneellä tahdilla ja niukoilla resursseilla.⁴ Siksi monimutkaisten päätöksentekoprosessien seuraaminen on medialle entistä vaikeampaa. Media jää helposti toiseksi silloin, kun päättäjät vetäytyvät kabinetteihin ja kieltäytyvät keskustelemasta konkreettisista tavoitteistaan julkisuudessa.

Kuvaan tässä luvussa, miten päättäjät, eturyhmät ja toimittajat toimivat julkisuudessa. Käytän esimerkkinä kahta huomattavaa 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen uudistusta, valtion tuottavuusohjelmaa ja Sata-komiteaa. Tutkin päätöksentekoprosessia ja julkista keskustelua näissä uudistuksissa analysoimalla poliitikkojen, poliitikkojen avustajien, virkamiesten, etujärjestöjen edustajien ja toimittajien haastatteluja sekä uutisointia, tiedotteita ja ministerien puheita.⁵ Hallitukset vähensivät osana valtion tuottavuusohjelmaa vuosina 2005–2011 tuhansia valtionhallinnon työpaikkoja ja supistivat siten julkisen sektorin kokoa tai ainakin hillitsivät sen kasvua. Matti Vanhasen toinen hallitus perusti sosiaaliturvan uudistamiskomitean eli Sata-komitean (2007–2009) hahmottelemaan suurta sosiaaliturvan uudistusta.

Valtion tuottavuusohjelmassa ja Sata-komiteassa kiteytyvät monet nykyiselle talous- ja hyvinvointipolitiikalle ominaiset piirteet. Niissä hallitus teki ja suunnitteli päätöksiä esimerkiksi

julkisen sektorin supistamisesta ja sosiaaliturvan kannustavuuden lisäämisestä. Tällaisten päätösten tekeminen on poliitikoille vaikeaa, koska ne ovat usein epäsuosittuja ja niihin sisältyy voimakkaita eturistiriitoja. Miten tällaiset poliittisesti vaikeat päätökset näkyvät julkisuudessa vaalien alla, päätösten valmisteluvaiheessa ja niiden tekemisen jälkeen? Miten päätöksistä vastuussa olevat poliitikot pyrkivät vaikuttamaan julkisuuteen? Miten toimittajat uutisoivat päätöksistä ja niiden valmistelusta ja ottavat niihin kantaa? Ketkä hallitsevat päätöksenteon julkisuutta ja mikä rooli siinä jää kansalaisille?

VAALIJULKISUUS SIVURAITTEILLA

Vaalien alla käytävä julkinen keskustelu ei aina anna kansalaisille eväitä arvioida, millaista hyvinvointipoliittikkaa puolueet tekisivät valtaan päästyään. Tämä johtuu muun muassa siitä, että puolueet saattavat vaieta vaalien alla olennaisista hyvinvointipoliittikkaa koskevista kysymyksistä. Näin äänestäjille muodostuu epäselvä ja suppea kuva siitä, millaisia konkreettisia tavoitteita puolueilla on. Media jäykistää poliittisia asetelmia antamalla paljon palstatilaa suurimpien puolueiden edustajille.⁶

Erityisesti poliittisesti vaikeat päätökset ja aiheet voivat jäädä vaalijulkisuudessa pimentoon. Äänestäjien suosiota tavoittelevat puolueet eivät välttämättä tuo kansalaisten laajasti vastustamia tavoitteita ja hankkeita vaalien alla esille. Valtion tuottavuusohjelma on tästä hyvä esimerkki. Ainakin osa hallituspuolueista näytti pitävän tuottavuusohjelmaa ikävänä mutta välttämättömänä päätöksenä, jota ne eivät halunneet ottaa julkisuudessa omiin nimiinsä.⁷ Poliitikot eivät juuri puhuneet mediassa valtion työpaikkojen vähentämisestä eduskuntavaalien alla vuonna 2003. Silti hallitus päätti asiasta vuonna 2005. Poliitikot eivät myöskään keskustelleet aiheesta julkisuudessa erityisen

paljon vuoden 2007 vaalien alla, vaan ohjelma periytyi vähin äänin Matti Vanhasen ensimmäiseltä hallitukselta toiselle.⁸

Suomessa puolueiden ei välttämättä kannata antaa kovin konkreettisia vaalilupauksia edes kansalaisten enemmistön kannattamista asioista, koska lupaukset vaikeuttavat myöhemmin kompromissien ja konsensuksen löytämistä hallituspuolueiden kesken ja työmarkkinajärjestöjen kanssa. Tarkkojen lupausten ongelmallisuus näkyi hyvin Sata-komiteassa. Eduskuntavaaleissa 2007 keskusta lupasi kansalaisille, että pienimpiä eläkkeitä nostetaan, ja kokoomus lupasi, että lapsilisät sidotaan indeksiin. Nämä lupaukset vähensivät Sata-komitean liikkumavaraa ja vaikeuttivat siten sosiaaliturvan uudistamista.⁹

Media toistelee puolueiden vaalikampanjoissaan esiin nostamia kysymyksiä ja vastaavasti usein vaikenee niistä asioista, joita puolueet eivät ole halunneet nostaa esille.¹⁰ Toimittajat ovat antaneet erityisesti suurimpien puolueiden määritellä vaalijulkisuuden agendaa.¹¹ Tämä voi osaltaan johtaa siihen, että ikävät päätökset voivat tulla kansalaisille vaalien jälkeen yllätyksenä. Tutkimukset myös osoittavat, että vaalien alla esille nostetut asiat ja kansalaisten tärkeinä pitämät asiat eivät välttämättä kohtaa. Esimerkiksi vuoden 2011 eduskuntavaaleissa moni kansalaisille tärkeä puoluevalintaan vaikuttanut kysymys, kuten vanhustenhoito sekä terveys- ja työllisyyspolitiikka, jäi mediassa vain vähälle huomiolle.¹² Näiden kansalaisten tärkeinä pitämien aiheiden edelle menivät mediassa myös puolueiden kannatusmittaukset.¹³

KESKENERÄISISTÄ ASIOISTA EI KESKUSTELLA

Keskeneräisiä asioita koskeva julkinen keskustelu on ollut Suomessa perinteisesti vaikea laji. Hallitusten päätöksiä valmistelevat ministerit ja virkamiehet sekä valmisteluun osallistuvat etujärjestöt näkevät julkisuudessa niin suuria vaaroja ja

karikoita, että moni heistä pyrkii välttämään yksityiskohtaista julkista keskustelua valmisteilla olevista asioista.¹⁴

Julkinen keskustelu on konsensusdemokratiassa vaarallista, koska se politisoi keskeneräisiä asioita, ja siten päätöksistä sopiminen vaikeutuu. Julkisuuteen nousevista asioista tulee arvovaltakysymyksiä, jolloin päättäjien kannat jäykistyvät.¹⁵ Siksi päätöksistä neuvottelemine on usein sitä tehokkaampaa, mitä salaisempaan valmistelijat onnistuvat sen pitämään. Moni päättäjä esimerkiksi kertoo välttävänsä konkreettisten tavoitteiden julkista esittämistä keskeneräisissä asioissa.¹⁶ Näin päättäjät toimivat erityisesti poliittisia erimielisyyksiä ja ristiriitoja sisältävissä asioissa, joissa kuitenkin pyritään sopuun.¹⁷ Kolmenkymmenen viime vuoden aikana hallitukset ovat päättäneet ilman perusteellista julkista keskustelua muun muassa pääomamarkkinoiden vapauttamisesta,¹⁸ Euroopan talous- ja rahaliittoon liittymisestä¹⁹ ja valtion työpaikkojen vähentämisestä²⁰.

Toimittajien on vaikea uutisoida päätösten valmistelusta silloin, kun päättäjät vetäytyvät julkisuudesta. Entistä kiireisemmällä toimittajilla ei ole yleensä tarpeeksi aikaa kaivella ja tulkita työryhmien kokousten asialistoja ja keskeneräisiä valmisteluasiakirjoja. Toimittajat ovat pitkälti hallituksen ja ministeriöiden tiedotteiden ja valmistelua hyvin tuntevilta henkilöiltä tulevien uutisvinkkien varassa.²¹ Jos kaikki valmisteluun osallistuvat päättäjät vetäytyvät julkisuudesta, valmisteluvaihe jää helposti uutisoimatta.

Hallituksen sisäisten keskustelujen väheneminen (ks. luku 4 tässä teoksessa) näyttää niin ikään hillinneen julkista keskustelua valmistelussa olevista asioista.²² Kun ministerit eivät keskustele keskenään hallituksen sisällä, keskustelua ei käydä myöskään julkisuudessa. Esimerkiksi valtion tuottavuusohjelmassa kukin ministeri vastasi itse siitä, miten monta työpaikkaa hänen omalta hallinnonalaltaan vähennetään. Tämä toiminta-

tapa ehkäisi ministerien välisiä konflikteja hallituksen sisällä ja myös julkisuudessa.²³

Laajapohjainen valmistelu komiteoissa vähentyi ja paljolti korvautui virkamiesvalmistelulla 1990-luvulle tultaessa.²⁴ Samalla valmistelussa olevia asioita koskeva julkinen keskustelu on saattanut vähentyä, koska virkamiehet suhtautuvat julkiseen keskusteluun usein pidättyväisesti valmistelun ollessa kesken.²⁵ Virkamiesvalmistelun lisääntyminen ja hallituksen sisäisten toimintatapojen muutokset saattavat olla keskeinen syy sille, miksi valtaeliitin ytimeistä tulevat vuodot olivat joidenkin toimittajien mielestä 2000-luvun alussa vähentyneet.²⁶

Edellä sanottu ei tarkoita sitä, että mitkään keskeneräiset asiat eivät nousisi julkiseen keskusteluun. Aina välillä toimittajat onnistuvat raottamaan salaisuuden verhoa. Valmistelussa olevat asiat nousevat toisinaan julkisuuteen myös silloin, kun valmisteluun osallistuvat päättäjät ja eturyhmät pyrkivät vaikuttamaan asioihin julkisuuden kautta. Tällöin on kuitenkin usein kysymys riitaisista asioista, joissa tappiolle jäämässä olevat toimijat esimerkiksi vuotavat valmistelussa esillä olevia asioita julkisuuteen, jotta ne eivät toteutuisi.²⁷ Sen sijaan ne asiat, joista valmistelijat ovat pääsemässä sopuun, ja jotka kaikki osapuolet voivat edes jollain tavalla hyväksyä, eivät nouse yhtä herkästi julkisuuteen. Tämä näkyi esimerkiksi Sata-komiteassa siten, että julkiseen keskusteluun nousi muun muassa komiteassa esillä ollut malli ansiosidonnaisen työttömyysturvan saantiehtojen kiristämisestä sekä kysymys toimeentulotuen siirtämisestä Kelan maksettavaksi. Komitea ei lopulta esittänyt näitä päätöksiä: työttömyysturvan saantiehtojen kiristäminen kaatui palkansaajien vastustukseen. Suurimmat hallituspuolueet, keskusta ja kokoomus, olivat voimakkaasti eri mieltä toimeentulotuen siirtämisestä Kelaan eivätkä päässeet asiasta sopuun.²⁸ Sen sijaan julkisuudessa ei juuri keskusteltu komitean työn aikana esimerkiksi esityksestä, että toimeentulotuen perusosaa leikat-taisiin niiltä alle 25-vuotiailta, jotka kieltäytyvät koulutuksesta.

Tekemämme haastattelut osoittavat, että tämä ei ollut Satakomiteassa erityisen kiistanalainen kysymys.

Toisaalta valmistelutyöryhmien ulkopuolelle jääneet toimijat, kuten etujärjestöt ja oppositiopuolueet, pyrkivät usein nostamaan valmistelussa olevia asioita julkiseen keskusteluun.²⁹ Kun valmistelun laajapohjaisuus on vähentynyt, tällaisia toimijoita on entistä enemmän. Ne eivät kuitenkaan välttämättä onnistu saamaan asialleen kovin suurta näkyvyyttä.³⁰ Toimitajien näkökulmasta valmistelun ulkopuolelle jätetyt toimijat eivät oppositiopuolueita lukuun ottamatta yleensä ole kovin kiinnostavia, koska niillä on usein valmistelussa vähän vaikutusvaltaa ja vain harvoin yksityiskohtaista tietoa valmistelun etenemisestä.

ABSTRAKTIA JA MONIMUTKAISTA

Hyvinvointi- ja talouspolitiikka ja niihin liittyvä retoriikka on usein monimutkaista ja abstraktia. Tämä heikentää päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja median mahdollisuuksia tarttua keskeneräisiin päätöksentekoprosesseihin.³¹ Hyvinvointi- ja talouspolitiikkaa tekevät poliitikot toistavat julkisessa retoriikassaan tavoitteita kilpailukyvyn, kannustavuuden ja tuottavuuden parantamisesta. Ne ovat käsitteinä näennäisen neutraaleja ja siksi käyttökelpoisia monipuoluehallituksissa, joissa puolueet tarvitsevat yhteisiä nimittäjiä pystyäkseen toimimaan yhdessä.³² Samalla nämä käsitteet ovat myös kovin epämääräisiä ja abstrakteja. Kun hallitus julistaa parantavansa julkisen sektorin tuottavuutta tai lisäävänsä sosiaaliturvan kannustavuutta, kansalaiset voivat vain arvailla, millaisia päätöksiä valmistelijoiden pöydällä on. Esimerkiksi valtionhallinnon tuottavuutta voidaan kasvattaa monella eri tavalla, ja jos tuottavuuden määritelmää ei täsmennetä, sen sisältö jää epämääräiseksi. Valmistellessaan tuottavuusohjelmaa vuosina 2002–2004

hallitus ja valtiovarainministeriö puhuivat julkisuudessa tuottavuuden lisäämisestä mutta eivät tarkentaneet, että käytännössä ohjelman keskeisenä tavoitteena oli työpaikkojen vähentäminen. Tämä vaikutti osaltaan siihen, että valtion työpaikkojen vähentämisestä ei juuri keskusteltu mediajulkisuudessa ennen kuin hallitus päätti siitä vuonna 2005.³³

Vaikeiden käsitteiden lisäksi myös itse asioiden monimutkaisuus vähentää päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja median edellytyksiä seurata keskeneräisiä päätöksentekoprosesseja. Esimerkiksi Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on monimutkainen tilkkutäkki, joka on syntynyt kolmikantaisten sopimusten kautta rakentamalla uutta vanhan päälle. Sosiaaliturvan monimutkaisuus näytti olleen yksi syy siihen, miksi Sata-komitean seuraaminen oli toimittajille vaikeaa. Kärryillä pysyminen edellytti syvää asiantuntemusta sosiaaliturvan yksityiskohdista. Haastattelemani toimittaja kuvasi Sata-komitean seuraamisen vaikeutta näin: ”Se oli uskomattomin prosessi missä olen melkein ollut, että sosiaaliturva on muutenkin Suomessa varmaan maailman monimutkaisin. Sitten kun se yritetään kerralla uudistaa, niin se oli kyllä vaikeaa”.

Paitsi että asiat sinänsä ovat usein monimutkaisia, päättäjät voivat myös esittää ne monimutkaisesti hämätäkseen uudistusten vastustajia. Tavoitteiden esittäminen abstraktisti voi jopa edistää sitä, että poliitikot onnistuvat tekemään epäsuosittuja uudistuksia ja sopimaan asioista.³⁴ Samalla se näyttäisi olevan myös toimiva julkisuuden välttämisen strategia.³⁵ Suomalaiset päättäjät ovat kertoneet esimerkiksi muotoilevansa julkisia asiakirjoja niin epämääräisiksi, että valmisteilla oleviin päätöksiin liittyvät eturistiriidat eivät tule esille.³⁶

Markkinoilla toimivalla ja kustannustehokkuuteen pyrkivällä medialla ei aina ole intoa ja resursseja seurata usein monimutkaista ja teknistä hyvinvointi- ja talouspolitiikan valmistelua.³⁷ Media etsii yksinkertaisia, konkreettisia ja henkilöitäviä uutisia.³⁸ Siksi monimutkainen ja abstraktilla retorii-

kalla kuorrutettu päätösten valmistelu jää helposti pimentoon julkisuudelta. Samansuuntaisia vaikutuksia on myös toimittajien työn muutoksilla, jotka nekin johtuvat median markkinoitumisesta. Kiireen ja kustannusten karsimisen vuoksi entistä harvemmalla toimittajalla on aikaa ja mahdollisuuksia erikoistua ja syventyä tiettyyn politiikan sektoriin kuten sosiaalipolitiikkaan.³⁹ Esimerkiksi työmarkkinapolitiikkaan erikoistuneiden toimittajien määrä on vähentynyt huomattavasti.⁴⁰ Tästä syystä median kyky uutisoida monimutkaisista päätöksentekoprosesseista on saattanut heikentyä.

MEDIA VAHVISTAA YKSITUUMAISUUTTA

Monipuoluehallitukseen pääsemisen ja siellä pysymisen ehto on, että puolueet hyväksyvät yhteisen näkemyksen politiikan suurista linjoista (ks. luku 4 tässä teoksessa). Tämä yksituumaisuus näkyy myös julkisuudessa.⁴¹ Julkisuudessa vain harvat poliitikot esittävät vaihtoehtoja hallitusten tavoitteelle parantaa kilpailukykyä esimerkiksi supistamalla julkista sektoria tai lisäämällä sosiaaliturvan kannustavuutta. Hallitukseen haluavat puolueet eivät pyri vaalien aikana irti tästä viime vuosikymmeninä vakiintuneesta konsensuksesta,⁴² ja vaalien välillä ne pääosin pitäytyvät hallitusohjelmassa. Oppositio puolueidenkaan julkinen kritiikki hallituksen hyvinvointi- ja talouspolitiikkaa kohtaan ei välttämättä kohdistu hallituksen tavoitteisiin vaan usein siihen, että hallitus on edistänyt tavoitteitaan liian hitaasti tai väärin keinoin.⁴³

Media vahvistaa tätä politiikan yksituumaisuutta. Media seuraa uutisoinnissaan ensisijaisesti politiikan hierarkian ylimmällä tasolla olevien toimijoiden, kuten ministerien, puoluejohtajien ja johtavien virkamiesten näkökulmia.⁴⁴ Kun nämä toimijat ovat tavoitteista yksimielisiä, vaihtoehtoiset näkökulmat eivät näy uutisissa.⁴⁵ Näin kävi esimerkiksi EU-kansan-

äänestystä edeltäneessä julkisessa keskustelussa. Suomen liittymistä EU:hun kannattanut poliittisen eliitin enemmistö sai kantansa mediassa näkyvimmin esille, vaikka kansalaisissa oli lähes yhtä paljon liittymisen kannattajia kuin vastustajia.⁴⁶ Ilmiö ei ole erityinen Suomelle, vaan se johtuu muun muassa siitä, että politiikan hierarkiassa ylimpänä olevat toimijat ovat toimittajille helppoja, luotettavia ja tärkeitä uutislähteitä.⁴⁷

Media voimistaa yksituumaisuutta myös siten, että valta median pääkirjoitustoimittajat näyttäisivät olevan usein poliittisen ja taloudellisen eliitin vaikutusvaltaisimpien toimijoiden kanssa samaa mieltä politiikan suurista linjoista. Esimerkiksi 2000-luvun alussa Helsingin Sanomien pääkirjoituksissa kannatettiin talouden globalisaatiota ja myötäiltiin siten poliittisen eliitin ytimeen kuuluneiden toimijoiden kantaa.⁴⁸ Yksi selitys päätoimittajien ja poliittisen eliitin samanmielisyydelle on todennäköisesti se, että päätoimittajat käyvät päättäjien kanssa paljon taustakeskusteluja, ja siten päätoimittajat tulevat sisäistäneeksi sen, mitä päättäjät kulloinkin pitävät järkevänä.⁴⁹ Ainaakin Helsingin Sanomien kohdalla on kysymys myös siitä, että se on jo pitkään pyrkinyt nousemaan poliittisten eturistiriitojen yläpuolelle.⁵⁰ ”Talouden tosiasioiden” ja ”yhteisten ongelmien” tunnustaminen on myös sanomalehdille keino luoda mielikuvaa erityisintressien yläpuolelle nousemisesta ja neutraaliudesta.

Media ei haasta päättäjien yksimielisyyttä siitäkään huolimatta, että toimittajat ovat 1980-luvulta lähtien suhtautuneet politiikan ja talouden eliitteihin aiempaa kovakouraisemmin.⁵¹ Toimittajien kriittisyys tulee kuitenkin esille lähinnä eliitin jäseniin kohdistuvissa skandaaleissa ja kohuissa.⁵² Skandaalien käsittelyssä toimittajat voivat suhtautua kriittisesti eliittiin vetoamalla lakiin ja suomalaisten laajasti jakamiin moraalikäsitelmiin, mutta samalla he pysyttelevät poliittisten jakolinjojen ulkopuolella.⁵³

IKÄVÄT PÄÄTÖKSET JA ÄÄNESTÄJILTÄ PIILOUTUVAT POLIITIKOT

Kolmenkymmenen viime vuoden aikana hallitukset ovat tehneet useita sellaisia hyvinvointi- ja talouspoliittisia päätöksiä, joita monet kansalaiset tai ainakin tietyt eturyhmät ovat vastustaneet. Hallitukset ovat esimerkiksi leikanneet sosiaaliturvaetuuksia kannustavuuden lisäämisen nimissä (ks. luku 1 tässä teoksessa). Tällaiset päätökset uhkaavat hallituspuolueiden ja ministerien vaalimenestystä, koska kansalaisilla on taipumus mieluummin rangaista poliitikkoja ei-toivotuista päätöksistä kuin palkita heitä toivotuista päätöksistä.⁵⁴ Media on keskeinen äänestyspäätökseen vaikuttava tiedon lähde.⁵⁵ Siksi poliitikkoja kiinnostaa, millaisen kuvan media luo siitä, kuka on ikävistä päätöksistä vastuussa. Monipuoluehallitusten ja työmarkkinajärjestöjen vahvan aseman vuoksi kansalaisten on Suomessa usein vaikea arvioida, ketkä poliitikot ja mitkä puolueet ovat kunkin päätöksen takana.⁵⁶ Kun päätökset tehdään monen osapuolen välisissä neuvotteluissa ja suljettujen ovien takana, ei ole selvää, kuka on ehdottanut, ajanut tai vastustanut mitään asiaa. Tämä tilanne voi houkutella hallituspuolueita, ministereitä ja virkamiehiä käyttämään erilaisia taktiikoita, joiden avulla ne muokkaavat median välittämää kuvaa siitä, kuka on ollut aktiivinen ja aloitteellinen missäkin päätöksessä. Tällaisia taktiikoita näyttäisivät olevan ainakin matalan profiilin pitäminen, virkamiesten aktiivinen rooli julkisuudessa ja suosittujen päätösten korostaminen.

Pitämällä julkisuudessa matalaa profilia ministerit voivat vältellä äänestäjien rangaistuksen kohdistumista juuri heihin. Jos yksikään ministeri ei aja, puolusta tai muuten kommentoi hallituksen tekemiä tai valmistelemia päätöksiä julkisuudessa, äänestäjien on vaikea ”rangaista” niistä ketään tiettyä ministeriä tai puoluetta. Tällöin ikävien päätösten tekeminen on poliitikoille turvallisempaa. Matalan profiilin pitäminen näkyi

esimerkiksi valtion tuottavuusohjelmassa: Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen päätöksestä vähentää valtion työpaikkojen määrää ehti kulua yli kolme vuotta, ennen kuin yksikään ministeri perusteli tai puolusti sitä Aamulehdessä tai Helsingin Sanomissa. Haastattelemani hallituspuolueiden edustajat kokivat, että tuottavuusohjelma oli ikävä asia, jota ministerien ei kannattanut mainostaa julkisuudessa.⁵⁷

Suomessa on ollut tyypillistä, että äänestäjien ulottumattomissa olevat virkamiehet ajavat ja puolustavat ikäviä päätöksiä julkisuudessa ministerien sijasta.⁵⁸ Näin ovat toimineet ainakin valtiovarainministeriön virkamiehet.⁵⁹ Tunnetuin esimerkki lienee valtiovarainministeriön entinen valtiosihteeri Raimo Sailas, joka muun muassa puolusti 1990-luvun laman aikana toteutettua leikkauslistaa. Myös tuottavuusohjelmaa perustelivat mediassa usein valtiovarainministeriön virkamiehet.⁶⁰

Yksi syy virkamiesten vahvalle roolille julkisuudessa on se, että virkamiehillä on ollut Suomessa perinteisesti huomattava rooli poliittisten uudistusten käynnistäjinä.⁶¹ Toisaalta kyse voi olla myös taktiikasta, jossa virkamiehet tekevät ikävien päätösten tekemisen poliitikoille helpommiksi ottamalla ne harteilleen.⁶² Kun virkamiehet puolustavat päätöksiä poliitikkojen sijasta, kansalaisille ei muodostu selvää käsitystä siitä, keitä poliitikkoja he voisivat vaaleissa rangaista mistäkin päätöksestä. Virkamiesten on halutessaan helppo päästä julkisuuteen, koska heillä on paljon vaikutusvaltaa ja tarkkaa tietoa päätöksentekoprosessien yksityiskohdista.⁶³

Laajat uudistusprosessit sisältävät usein sekä ikäviä päätöksiä että mukavia, monien kansalaisten kannattamia päätöksiä. Hallituspuolueet voivat korostaa julkisuudessa uudistusten yhteydessä valmisteltavia suosittuja päätöksiä ja siten vähentää ikävien päätösten saamaa huomiota. Esimerkiksi Sata-komiteassa hallituspuolueet nostivat julkisuudessa esille yksittäisiä suosittuja ehdotuksia, kuten muutamien etuuksien tason nostamista: keskustan pääministeri Matti Vanhanen ja sosiaali- ja

terveysministeri Liisa Hyssälä puhuivat julkisuudessa näkyvästi takuueläkkeestä eli minimin asettamisesta pienimmille eläkkeille.⁶⁴ Kokoomuksen peruspalveluministeri Paula Risikko puolestaan piti julkisuudessa esillä ehdotusta lapsilisien sitomisesta indeksiin.⁶⁵ Nämä ministerien julkisuuteen nostamat asiat olivat kuitenkin vain jäävuoren huippu Sata-komitean kymmenistä esityksistä, jotka eivät olleet välttämättä kaikille kansalaisille pelkästään mieluisia (ks. luku 1 tässä teoksessa).

HYVINVOINTIPOLITIIKAN VAIKEA JULKISUUS

Hyvinvointi- ja talouspoliittisen päätöksenteon julkisuus on 2000-luvulla ollut Suomessa niukkaa, pinnallista ja yksipuolista. Toimittajat toki seuraavat politiikan tapahtumia ja myös monia päätöksentekoprosesseja, mutta kun median välittämään tietoon perehtyy tarkemmin, huomaa, että se ei aina anna vastausta seuraaviin kysymyksiin: Mitä konkreettisia tavoitteita puolueet edistäisivät hallitukseen päästyään? Millaisia ratkaisuvaihtoehtoja on esillä hallitusten päätösten valmistelussa? Minkä hallituspuolueiden aloitteesta ja tukemana hallitus on tehnyt tietyn päätöksen? Mitä vaihtoehtoja on hallitusten kokoonpanoista riippumatta samansuuntaisena pysyvälle hyvinvointi- ja talouspolitiikalle? Se, että media ei aina anna näihin kysymyksiin vastausta, on tärkeä havainto. Kansalaisten mahdollisuudet vaikuttaa poliittisiin päätöksiin ovat vähäiset, jos he eivät saa selvää tietoa puolueiden tavoitteista, valmisteilla olevista päätöksistä ja siitä, miten hallitus on ratkaisuihinsa päätenyt. Silloin kun media ei tarjoa näitä tietoja, se voi osaltaan vahvistaa kansalaisten toiveiden ja poliittisten päätösten välistä ristiriitaa (ks. luku 5 tässä teoksessa).

Suomen päätöksentekoinstituutiot eivät kannusta politiikkoja ja muita päättäjiä avoimeen julkiseen keskusteluun. Monipuoluehallituksissa ja kolmikantaisissa neuvotteluissa asioista

on helpompi sopia suljettujen ovien takana. Monipuoluehallitusten yksituumaisuus talous- ja hyvinvointipolitiikan suurista linjoista hillitsee julkista keskustelua. Myös se, että virkamiesten rooli on vahvistunut komitealaitoksen alasajon vuoksi (ks. luku 4 tässä teoksessa), voi hillitä julkista keskustelua kesken-eräisistä asioista.

Erityisen ongelmallista näyttäisi olevan hyvinvointi- ja talouspoliittisesta päätöksenteosta keskusteleminen julkisuudessa. Päätöksiä perustellaan taloustieteellisin termein ja käsittein, jotka eivät helposti avaudu maallikoille. Tehdyt päätökset ovat usein monien kansalaisten tai ainakin laajojen etu- tai kansalaisryhmien vastustamia ja sisältävät eturistiriitoja, mikä kannustaa päättäjiä vetäytymään julkisuudesta tai manipuloimaan mielikuvia asiakeskustelun käymisen sijasta. Kun kansalaisille on epäselvää, mitkä monipuoluehallitusten puolueet ovat vastuussa mistäkin päätöksistä, puolueet voivat kilpailla siitä, kuka saa suosituista päätöksistä kansalaisten kiitokset ja kuka haukut ikävistä päätöksistä. Myös median rakenteet ja toimintatavat vaikuttavat julkiseen keskusteluun. Kaupallistunut, kiihtyneellä tahdilla ja niukoilla resursseilla toimiva journalismi on riippuvainen päättäjien tarjoamista uutissyötteistä.⁶⁶ Kun päättäjät tarjoavat uutissyötteitä niukasti varsinkin keskeneräisissä asioissa, media pystyy vain harvoin tunkeutumaan hallituksen kiillotetun julkisivun taakse. Harvalla toimittajalla on aikaa tehdä hallituksen suunnittelemista monimutkaisista rakenteellisista uudistuksista sellaisia raflaavia tai kansalaisten arkielämää lähellä olevia uutisia, joiden toimittajat olettavat kiinnostavan yleisöään. Päättäjien kanssa tiuhaan yhteyttä pitävät ja usein poliittisten jakolinjojen yläpuolelle pyrkivät pääkirjoitustoimittajat saattavat samastua hallituksen yksimieliseen näkemykseen siitä, millainen hyvinvointi- ja talouspolitiikka on järkevää.⁶⁷ Näistä syistä julkinen keskustelu hyvinvointipolitiikasta jää usein niukaksi, pinnalliseksi, vaikeaselkoiseksi ja yksipuoliseksi.

LUKU 6: JULKINEN KESKUSTELU
HYVINVOINTIMALLISTA

1. Vrt. Kunelius ym. 2010, 401.
2. Vrt. Vesa 2013.
3. Esim. Herkman 2009a, 2009b; Luostarinen & Uskali 2006.
4. Ks. esim. Väliverronen 2009.
5. Haastattelin yhdessä Johannes Kanasen kanssa yhteensä 24 virkamiestä, poliitikkoa, poliitikon avustajaa ja etujärjestöjen edustajaa sekä 4 toimittajaa. Analysoin Helsingin Sanomien ja Aamulehden uutisointia tuottavuus-

- ohjelmasta heinäkuusta 2002 kesäkuuhun 2011. Sata-komitean uutisoinnista kävimme läpi Helsingin Sanomien artikkeleita vuosilta 2007–2009. Analysoin myös ministeriöiden lähettämiä tiedotteita ja ministerien puheita. Tuottavuusohjelmaan liittyvästä julkisuudesta on aiemmin raportoitu tarkemmin julkaisussa Vesa 2013. Sata-komitean julkisuudesta on myös julkaistu kaksi tutkimusta (Vesa & Kananen 2014; Vesa 2015; ks. myös Vesa 2016). Tutkimusta rahoittivat Suomen Akatemia ja Koneen Säätiö.
6. Railo & Välimäki 2012.
7. Vesa 2013.
8. Vesa 2013.
9. Vrt. Saari 2011, 94–95.
10. Myös kansainvälisessä tutkimuksessa on havaittu, että vaalikampanjan aikana media seuraa puolueiden agendaa, ei päinvastoin (Branderburg 2002; Hopmann ym. 2012, 175).
11. Railo & Välimäki 2012, 151–158.
12. Borg 2012, 243, 251; Railo & Välimäki 2012, 36–39.
13. Railo & Välimäki 2012, 36–39.
14. Kantola 2002b; Kunelius ym. 2010.
15. Esim. Kantola 2002b; Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010; ks. myös Vesa 2016.
16. Kunelius ym. 2010, 428.
17. Kunelius ym. 2010.
18. Kantola 2002b.
19. Alho 2004.
20. Vesa 2013.
21. Juntunen 2011; Pitkänen 2009, 88.
22. Vrt. Kunelius ym. 2010, 246–250.
23. Vesa 2013, 11.
24. Ks. esim. Temmes 2001; Helander & Johansson 1998, 36; Slant & Rantala 2013.
25. Vesa & Kananen 2014.
26. Ks. Pitkänen 2009, 102.
27. Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010, 10–11.
28. Sittemmin Jyrki Kataisen hallitus päätti siirtää toimeentulotuen Kelan hallinnoitavaksi.
29. Kunelius ym. 2010.
30. Vrt. Vesa 2013, 11, 15–16.
31. Vrt. Pitkänen 2009, 102; Lindbom 2010.
32. Kantola & Seeck 2011, 11.
33. Vesa 2013.
34. Christiansen & Klitgaard 2010; vrt. myös Wiberg 1989, 48.
35. Lindbom 2010.
36. Kunelius ym. 2010, 424.
37. Vrt. Herkman 2009b.
38. Esim. Mazzoleni & Schulz 1999; Meyer 2002, 28–31.
39. Ks. esim. Jyrkiäinen 2008; Herkman 2009a, 40; Kunelius ym. 2010, 331.
40. Korhonen 2011, 220.
41. Ks. esim. Kunelius ym. 2010, 229–233.
42. Vrt. Karvonen & Paloheimo 2005, 297.
43. Ks. esim. Niemelä 2011, 110–111; Vesa 2013, 16.
44. Ks. esim. Berg ym. 2009.
45. Vrt. esim. Bennett 1990; Reunanen ym. 2010, 293; Harjuniemi ym. 2015.
46. Mörä 1999, 240.
47. Ks. esim. Hayes & Guardino 2010, 62; Bennett 1990.
48. Lounasmeri 2010, 154, 156.
49. Kunelius ym. 2010, 327–329, 451; vrt. Lounasmeri 2010.
50. Lounasmeri 2010, 156.
51. Kantola 2013.
52. Pitkänen 2009, 85; Herkman 2009b, 85, 88; Kantola & Vesa 2013.
53. Vrt. Kunelius ym. 2010, 409.

54. Ks. esim. Weaver 1986.
55. Moring & Mykkänen 2012.
56. Vrt. Powell 2000, 47–68.
57. Vesa 2013.
58. Ks. esim. Kroll 2005, 70.
59. Heikkinen & Tiihonen 2010, 474–483; Heiskala & Kantola 2010, 142–143; Vesa 2016.
60. Vesa 2013.
61. Vrt. Kettunen 2001.
62. Heikkinen & Tiihonen 2010, 474–483; Heiskala & Kantola 2010, 142–143.
63. Vesa 2013, 12.
64. YLE 2008a; Helsingin Sanomat 2008c.
65. YLE 2008b.
66. Esim. Juntunen 2009; 2011.
67. Kunelius ym. 2010.